SMILARI

ASSICURAZIONI DEGLI OPERAI

1901

ALESSANDRO SMILARI

ASSICURAZIONI DEGLI OPERAI

NELLE

IMPRESE DI COSTRUZIONI EDILIZIE

Estratto dalla *Cassazione Unica,* Anno XII. N.° 35

ROMA
Tip.-Editr. del *Diritto Italiano*
Tribuna Tor de' Specchi, 2-18
1901.

ASSICURAZIONI DEGLI OPERAI

NELLE

IMPRESE DI COSTRUZIONI EDILIZIE

Assicurazioni degli operai nelle imprese di costruzioni edilizie

**“ La legge 17 marzo 1898 che rende obbliga-
“ toria l'assicurazione degli operai nelle imprese
“ di costruzioni edilizie intende parlare solamente
“ di quelle che si eseguono da assuntori, capi
“ o esercenti che mettono in movimento i loro
“ capitali per uno scopo tutto industriale, senza
“ arrecare pregiudizio al diritto che compete al
“ libero cittadino quando agisce nel suo parti-
“ colare interesse. „**

Presso tutti gli Stati civili si sono rivelate, in questi ultimi tempi, ove più ed ove meno, delle tendenze sociali, tendenze che hanno contribuito a far promuovere e sanzionare prescrizioni legislative a favore della classe operaia.

In conseguenza di queste tendenze, effetto delle mutate condizioni politiche ed economiche, è stata pubblicata in Italia, sull'esempio di altre Nazioni, la legge 17 marzo 1898 sull'assicurazione obbligatoria degli operai contro gli infortuni del lavoro.

Senza esaminare la convenienza o meno di questa legge, che costituisce un primo passo verso il socialismo di Stato, la riteniamo per lo

meno prematura in un paese, come il nostro, in cui le industrie, essendo pochissime e tutte incipienti, sentono ancora il bisogno di essere incoraggiate e protette, senza tormentare con mille vessazioni, piccole e grandi, gli esercenti di esse, e sgomentare quelli che aspirano ad intraprenderne delle nuove.

Il campo dell'assicurazione degli operai essendo troppo vasto, doveva essere percorso gradatamente. La Germania, ch'è un paese eminentemente industriale, impiegò quattro anni e sette leggi per completare il suo sistema di assicurazioni, progredendo lentamente a misura che la benefica istituzione non si rese accetta alla generalità. Hanno serbato lo stesso sistema l'Inghilterra e la Francia, floride anch'esse nelle industrie come la Germania. Solamente in Italia si è voluto percorrerlo in una sola volta, in furia ed in fretta e senza concetti precisi da rendere di facile intendimento i limiti assegnati circa la natura ed importanza delle costruzioni che si eseguono.

Ora che si trova pubblicata la legge e deve essere eseguita qual'è, non rimane che interpetrarla equamente, senza estenderla anche a casi non previsti, facendole dire quello che non volle e non poteva dire.

La questione che oggi interessa più di ogni altra, massimamente per la classe agricola che vive nelle campagne, è quella di sapere: se l'articolo 6 della legge sugli infortuni che prescrive l'assicurazione degli operai nelle imprese di costruzioni edilizie di cui all'articolo 1° della stessa legge, parla delle industriali

solamente, o invece si estende a tutte le costruzioni, senza escludere quelle che i proprietarî, tanto delle città che delle campagne, eseguono nell'esclusivo loro uso ed interesse, quale che sia la natura e portata di esse.

Per la risoluzione di questa questione incominciamo dal rilevare che l'articolo 1° della legge, al quale si riporta l'art. 6 di essa, che prescrive l'obbligatorietà dell'assicurazione degli operai, parla d'imprese di costruzioni edilizie, locuzione che rivela il concetto di capitali messi in movimento per un fine tutto industriale, indipendentemente da qualsiasi interesse personale: « Il decidere, si legge in un patrio scrittore, se una industria abbia il carattere d'impresa, dipende dalle sue proporzioni, dai suoi rischi e dai capitali che s'impiegano in macchine, in danaro o altrimenti. » Alfredo Salvatore, rispettabile funzionario del Ministero di agricoltura, industria e commercio, parlando dell'articolo 1° della legge, ritiene essersi con esso voluto contemplare solamente le imprese costituenti industrie. « La prima norma da tenere presente, egli osserva, è di porre mente che l'articolo 1° della legge si riferisce alle imprese industriali solamente. Non tiene presente esclusivamente il carattere del lavoro, ma anche il fatto ch'esso sia esercitato da un imprenditore o industriale. Gli stessi lavori preveduti in questo articolo, quando non condotti come una impresa industriale, nel senso che si è dato a queste parole, interpretando, per esempio, l'articolo 3 del codice di commercio, non cadono sotto la legge. » Se non fosse così, siccome l'articolo 1° parla

anche delle *cave*, bisognerebbe ritenere tali tutte l' escavazioni di pietre che i proprietarî eseguono nel loro particolare interesse. La cava esiste solamente quando si conseguono da essa abbondanti materiali allo scopo di essere asportati e venduti altrove, come succede per i marmi di Carrara ed i zolfi di Sicilia. E poichè nello stesso articolo si parla anche di *gas* e di *forza elettrica*, si dovrebbero ritenere per imprese anche le piccole officine che i proprietarî degli edificî formano sia per riscaldarli, sia per illuminarli.

La prima indagine a farsi nella interpretazione dell'articolo 1 della legge è quella di stabilire se i lavori in esso specificati costituiscono imprese industriali. Siccome non è possibile ritenere come tali le estrazioni di pietre e di gas nelle proporzioni e per l' uso sopra indicato, non è egualmente possibile ritenere per imprese edilizie le costruzioni che i proprietarî eseguono direttamente per conto proprio, massimamente se appartengono alla classe agricola che vive nelle campagne. Se avesse voluto il legislatore sottoporre alla legge sugl' infortuni ogni specie di costruzione, non avrebbe parlato d' imprese e molto meno richiesto che fossero edilizie.

Presso l'antica Roma, e per la *urbs* solamente, esisteva un magistrato detto Edile (Edilitate o Edilitade), a cui era affidata la cura delle costruzioni che si eseguivano in essa. Una interpretazione diversa della nostra condurrebbe all'assurdo di doversi ritenere per costruzioni edilizie tutte le case che i proprietarî eseguono direttamente, senza intermediarî,

per l'uso esclusivo delle loro modeste abitazioni, dopo di avere raccolto, nel miglior modo possibile, e gradatamente, il materiale occorrente; case che completano dopo il decorrimento di anni ed anni, adoperando, in diverse riprese, due o tre operai, retribuiti, ordinariamente, con generi alimentari che ricevono spesso anticipatamente nei mesi d'inverno, quando, privi di lavoro, hanno bisogno di essere soccorsi.

Basterebbe ciò per ritenere di avere il legislatore voluto circoscrivere l'assicurazione solamente per gli operai che gl'intraprenditori, assuntori o capi adibiscono nelle loro imprese industriali. Ma i sostenitori della tesi contraria, inesorabilmente rigorosi, invocano il disposto dell'articolo 2° del regolamento, così concepito:

« Sotto la denominazione d'*imprese di costruzioni edilizie* sono comprese tutte quelle che compiono lavori di costruzione, restauro, rifinitura, modificazione o demolizione di edifici, sia in città che in campagna ».

Il riporto a questo articolo addimostra di non avere tenuto conto che, le disposizioni regolamentari, destinate a dettare norme per la esecuzione della legge, non essendo applicabili quando snaturano e modificano il suo contenuto, la sola spiegazione che nel caso si può dare al regolamento è quella di avere il legislatore voluto chiarire il concetto di doversi comprendere sotto la denominazione di imprese di costruzioni edilizie anche quelle delle campagne che appartengono alla stessa natura, per le quali occorre egualmente l'intervento di assuntori, capi o esercenti che

impiegano capitali per uno scopo tutto speculativo, nello interesse esclusivo delle assunte industrie.

In sostegno dell' interpretazione restrittiva della legge basta tenere presente lo stesso articolo 1° di essa. Dopo di avere nel numero primo parlato delle costruzioni edilizie in modo indeterminato, senza alcuna limitazione, si occupa, nei numeri secondo e terzo successivi, di quelle che si eseguono nelle ferrovie, nei porti, nei ponti, nelle gallerie ed altrove, e richiede, per gli effetti della prescritta assicurazione, che gli operai vengano adoperati in numero superiore ai cinque. Perchè questo diverso trattamento per le costruzioni dell'ultimo genere e le precedenti? La ragione sta appunto nel fatto che le une, eseguite in larghe proporzioni, rappresentano delle vere industrie da permettere l'assicurazione degli operai, mentre le altre, di ordine secondario, non possono essere ritenute tali per la mancanza della materia che non si presta. E se è così si può ritenere di avere il legislatore voluto incorrere nell' incoerenza di estendere l' assicurazione anche per le costruzioni di privato interesse?

E ciò rispetto ai proprietarî in genere, poichè per gli agricoli delle campagne non è assolutamente possibile l'applicazione della legge. L' Italia, la *magna parens frugum* di Virgilio, nessuno lo ignora, rappresenta oggi una vera *parens miseriae.* Le case che si costruiscono in quelle località, meno le possibili imprese edilizie di cui parla il Regolamento, interessano gli agricoltori, es-

sendo tali e non altrimenti quelli che le abitano. Le terre, quando non si possono coltivare direttamente, si dànno dai proprietarî in affitto o a mezzadria, in modo che tutti quelli che vivono nelle campagne si possono dire operai per conto proprio. Chi assicura costoro quando la grandine, il gelo e le acque torrenziali distruggono le stentate fatiche che hanno sopportato durante un intiero anno? Assaliti dai creditori e dagli agenti delle imposte, che inesorabilmente procedono a sequestri e ad espropriazioni, ridotti nell'impossibilità di soddisfare le contratte obbligazioni e le dovute imposte erariali, sono costretti ad abbandonare il paese che li ha visti nascere, e muovere, con l'animo straziato, per straniere regioni. Mancano in Italia vere imprese industriali agricole, e il legislatore non poteva colpire quello che non esiste. Vi furono nel Parlamento dei benevoli sentimentalisti che avrebbero voluto estesa l'obbligatorietà dell'assicurazione anche agli operai delle campagne, ma le loro generose aspirazioni, non potendo avere una pratica applicazione, non vennero prese in considerazione. Fra i più entusiasti a favore di quegli operai fu l'onorevole di San Giuliano, nobile e ricco signore siciliano, senza tener conto ch'egli per il primo, lungi dal coltivare direttamente i suoi latifondi, in modo da costituire delle imprese industriali, seguendo il sistema dei luoghi a cui appartiene, li dà, per un corrispettivo qualsiasi, ai così detti gabellotti che, alla loro volta, li distribuiscono, in zone refratte, ai disgraziati contadini, che li lavorano diret-

tamente, a condizioni sì gravose da non poter ricavare sempre il necessario alla vita. Come farebbe bene il Di San Giuliano, e con esso tutti quelli che si trovano nelle identiche condizioni, se si affratellasse con gli operai delle sue campagne, formando con essi una sola famiglia, la famiglia del lavoro produttivo! Allora solamente si potrebbe pretendere che le costruzioni delle campagne, servendo all'industria agricola, dovessero, come mezzo al fine, andare soggette alla legge sugli infortuni.

Non ci saremmo occupati dell'assunto argomento, se non fossero succedute sentenze in senso contrario, fra le quali sono da noverarsi due recentissime.

Una risguardante certa neviera fatta costruire nella sommità di una montagna da un capo muratore che, per la sua inesperienza, rimase vittima del lavoro unitamente ad altri. Ritenuta l'obbligatorietà dell'assicurazione in quella costruzione, che per le sue limitate proporzioni non poteva essere qualificata impresa, e molto meno edilizia, si fece cadere sul proprietario la responsabilità, attribuendogli, nello stesso tempo, la qualità di capo ed esercente l'impresa.

Un'altra concernente la riparazione di un mulino, per la quale l'incaricato dell'esecuzione, qualificato anch'esso, come il precedente, per capo muratore, si servì di un operaio che, caduto entro della calce mentre l'ammassava, cessò di vivere. E poichè il preteso capo era vivente, si fece cadere su di lui la responsabilità, contrariamente a quello che si era praticato nel precedente caso.

Le due enunciate sentenze non potevano ritenere per imprese di costruzioni edilizie nè la neviera, nè la riattazione del mulino, e molto meno potevano qualificare per capi i due muratori adoperati per la esecuzione di esse. L'articolo 7 della legge sugl' infortuni parla dell'obbligo che incumbe al capo o esercente l' impresa di assicurare gli operai, ma non intende parlare di capo muratore qualsiasi che, senza capitali proprî da permettergli l'esercizio di un' impresa industriale, agisce sotto la dipendenza diretta del proprietario come un semplice cottimista, associando a sè uno, due, tre o quattro operai, per un tempo più o meno breve, retribuiti con anticipi fatti dallo stesso proprietario. Dire impresa è lo stesso che dire capitale messo in movimento per uno scopo tutto industriale. È la stessa industria, più che l'industriale, la chiamata a soccorrere l'operaio. La spesa occorrente per l'assicurazione dev' essere ritenuta non altrimenti che una corrisposta detratta dal costo di produzione.

Ad avvalorare sempre più il nostro concetto di avere la legge voluto parlare solamente delle imprese industriali che si eseguono a mezzo d' intermediarî, basta riflettere che dopo di essersi occupata negli articoli 1 e 2 dei lavori ed operai ai quali è applicabile, nei successivi 3, 4 e 5, richiede che i capi o esercenti debbano proporre al Ministero i regolamenti da osservarsi per prevenire gl' infortuni, e prescrive un sistema d'ispezione e di sorveglianza per la esecuzione di essi. Queste prescrizioni, se sono applicabili alle grandi imprese, non pos-

sono concepirsi trattandosi di costruzioni eseguite da operai adoperati dal medesimo proprietario che somministra loro il materiale occorrente senza intermediarî. Le stesse disposizioni secondarie contenute negli articoli 19 e 20 che ammettono termini utili di 10 e 15 giorni dal cominciamento dell'opera per fare le denunzie in essi prescritte, costituiscono altro argomento per riconoscere l'inapplicabilità della legge alle private costruzioni. Sono tali e tante le penali dalla legge inflitte da rendersi conciliabili solamente alle imprese industriali di cui abbiamo parlato. L'articolo 21 della legge commina l'ammenda di lire 5 per ogni operaio non assicurato e per ogni giorno di ritardo. Dovendosi intendere per impresa edilizia ogni specie di costruzione, il povero contadino, che non sa nè leggere, nè scrivere, dovendo costruire il suo modesto tugurio, per non incorrere nella penale, dovrebbe ricorrere senz'altro ad un intraprenditore, ad un capo o ad un esercente, cosa che non può ammettersi senza arrecare oltraggio al buon senso.

Ad avvalorare sempre più il concetto di avere il legislatore voluto applicare la legge sugl'infortuni solamente alle imprese industriali, facciamo rilevare che il Ministro di agricoltura, industria e commercio, preoccupato della possibilità di frodi da parte di speculatori che eseguono, nella qualità di privati, costruzioni costituenti delle vere imprese industriali, e dal fatto di essersi creata una disparità di condizioni rispetto ad operai esposti ad identici eventuali sinistri, pensò doversi richiedere l'assicurazione anche per le costru-

zioni che si eseguono direttamente senza intermediarî, quando fossero della natura di quelle che si fanno solitamente a mezzo di imprese, considerandoli, in simili casi, non altrimenti che degl' imprenditori nel proprio interesse.

Essendo stato l'espediente escogitato dal Ministro sottoposto al Consiglio di Stato, questo, con suo parere del 25 agosto 1898, lasciò alla magistratura di stabilire, con la sua giurisprudenza, se e quali lavori edilizî dovessero ritenersi sottratti alla legge sugl' infortunî. Come appare, il Ministro interrogò il Consiglio di Stato non per tutte le costruzioni, di qualunque natura fossero, ma solamente per le edilizie che si eseguono ordinariamente a mezzo d' intraprenditori, in modo che ha voluto escludere tutte le altre che tali non sono. Ma può la Magistratura dare un' interpretazione estensiva alla legge contraria alla sua lettera ed alla ragione che l'ha informata? Ammettiamo che i rigori di essa possano essere mitigati con un'equa interpretazione inspirata a concetti umanitarî e di alto interesse sociale, sino a poter dire con Cicerone — *la legge sono io* — ma non sapremmo mai acconsentire che si debba piegare al rigore per favorire una classe a detrimento di un'altra.

No, no, non volle la legge pregiudicare al diritto che compete a ciascun cittadino di agire liberamente in tutto quello che lo interessa personalmente. L'obbligo dell'assicurazione degli operai nelle imprese edilizie di cui trattiamo non deve essere altrimenti considerato che come una specie di tassa, un cor-

rispettivo detratto, come abbiamo rilevato, sui guadagni che si ricavano dalle industrie nelle quali vengono adoperati.

Era questo l' ordine delle nostre idee circa l'applicazione della legge sugl' infortuni nelle imprese di costruzioni edilizie, idee che la 1ª Sezione penale della Suprema Corte, sotto la presidenza del Senatore Canonico, a relazione dell'onorevole Lucchini, sulle uniformi requisitorie del Procuratore Generale Sansonetti, le ha ritenute, con sua recente sentenza del 16 novembre 1900, respingendo un ricorso del procuratore del Re di Belluno, che aveva propugnato principî opposti.

La sentenza della Suprema Corte di cui parliamo è la seguente:

« Premesso in fatto che Del Col Domenico e Fant Giacomo erano tratti a giudizio per rispondere:

a) di contravvenzione agli articoli 1, 6, 21, legge 17 aprile 1898 sugl' infortuni nel lavoro, perchè, quali capi-mastri ed esercenti una costruzione di proprietà Fant, non assicurarono i rispettivi figli che vi lavoravano sotto i loro ordini, nonchè Colle Pietro, altro operaio addettovi;

b) di contravvenzione agli articoli 19 e 20 di detta legge, per non aver fatto le denunzie ivi prescritte.

« Che il Pretore di Belluno, con sentenza 26 aprile 1900, ritenendo sussistenti i fatti e le corrispondenti responsabilità, li condannava entrambi in conformità.

« Che sul loro appello, il Tribunale di Belluno, con la sentenza impugnata, ritenendo

che il fatto in esame, dopo avere eslcusa la cooperazione dell'operaio estraneo alle due famiglie, non cadesse fra le ipotesi precedenti, dichiarava non essere luogo a procedere per inesistenza di reato. »

Sull'unico mezzo del ricorso:

« Violazione dell'articolo 1, n. 2 legge sugli infortuni del lavoro 17 luglio 1898, in relazione all'articolo 2 del regolamento per la sua attuazione, sostenendo che non si possa distinguere fra costruzione e costruzione, rispetto a tutte dovendo esigersi la protezione degli operai istituita con detta legge.

« Attesochè l'intento vero e palese della legge intorno agl'infortuni sul lavoro sia quello di provvedere alla tutela delle classi lavoratrici di fronte ai pericoli ognora più facili a verificarsi per l'uso crescente delle macchine e per la vastità delle opere e delle officine, sottoponendo l'intraprenditore o l'industriale a certi vincoli, discipline e obbligazioni che valgono a prevenire gl'infortuni o a indennizzare le vittime, e ponendo il rischio del lavoro a carico del capitale.

« Che abbia però avuta cura la legge di precisare le condizioni e i limiti della sua azione tutelare, determinando categoricamente la specie e la entità delle lavorazioni per cui sono applicabili le sue norme, e questo nei tre numeri dell'articolo 1, ch'è la disposizione fondamentale di tutta legge, e in cui si vengono esse distinguendo e specificando secondo che siano industrie o costruzioni, imprese od opifici.

« Che nella prima categoria, in cui sono

enumerate le lavorazioni di maggior rilievo, l'entità delle quali non dipende dal numero degli operai impiegati, come nelle altre due categorie, sieno collocate insieme con industrie, come le miniere, cave e torbiere, od opifici, come gli arsenali o cantieri di costruzioni marittime, di evidente cospicua importanza, e insieme con altre, come quelle per la lavorazione delle materie esplodenti, che offrono troppo evidente il pericolo, e non già la semplice industria edilizia o quella per lo sviluppo del gas o della forza elettrica o per esercizio di telefoni, che possono compiersi in modi i più insignificanti e non certo corrispondenti alla entità delle lavorazioni di cui trattasi, ma le imprese di tali industrie, onde assumono l'importanza, per mole di opere e di opifici e per conseguente numero di operai, che spiega il concetto e corrisponde ai fini della legge.

« Che anche nella seconda categoria definita nel numero successivo dell' articolo 1 si parli distintamente della costruzione e delle imprese, sotto la quale seconda espressione non può naturalmente e filologicamente intendersi se non quella operazione economica e commerciale mercè cui taluno assume, a cottimo o all' asta, di apprestare altrui un determinato lavoro o una determinata mercanzia, siccome vien anche specificando il codice di commercio all'art. 3, ond' emergono quei caratteri prorî dell' industria, del concorso di un capitale e di persone intermediarie fra questo e gli operai, che si coordinano coi suaccennati fini e concetti.

« Che, ove però si tratti di semplici costru-

zioni edilizie, compiute direttamente dal proprietario, e tanto più se, come nella specie, mercè la stessa sua opera manuale, non ricorrono gli estremi voluti dalla legge per potersi richiedere l'osservanza delle prescrizioni e degli obblighi in essa contenuti, per guisa che ne sarebbe aberrante l'applicazione.

« Che perciò sia da respingere l'unico mezzo dedotto dal Pubblico Ministero ricorrente.

« La Corte rigetta il ricorso prodotto dal Pubblico Ministero ».

Talchè stando alla lettera e allo spirito della legge sull'assicurazione, ed alla trascritta sentenza della 1ª Sezione penale della Corte Suprema, non si dovrebbe più dubitare di avere il legislatore limitato il concesso beneficio solamente agli operai adoperati nelle costruzioni edilizie con l'intervento d'imprenditori, assuntori, capi o esercenti che impiegano i loro capitali per uno scopo esclusivamente industriale.

Non è la parola della legge, materialmente presa, quella che dev'essere interpretata, ma la ragione informativa di essa. Pessina, decoro del Foro italiano, in un suo aureo libro, diede alla giurisprudenza il potere non solamente di rivendicare la legge, ma anche quello di crearla nei casi di suprema necessità sociale. Non furono i Glossatori che mitigarono con le loro eque interpretazioni gl'inumani ed austeri principî del Diritto Romano, dettando precetti di sì alta sapienza civile, da fare proclamare dovunque la nota massima: *quod non est in glossa non est in foro?*